

Une nouvelle perspective pour l'Etat-providence: l'investissement social
à propos de Jacques Delors, Michel Dollé, *Investir dans le social*, Paris, Odile Jacob, 2009.
In *Futuribles*, n° 357, 2009, pp. 41-50.

Julien Damon
Professeur associé à Sciences Po (Master d'Urbanisme)

Jacques Delors et Michel Dollé livrent avec *Investir dans le social* un ouvrage important. Ils souhaitent également délivrer un message engageant. Dans ce texte très documenté et d'une clarté remarquable, sur un sujet pourtant potentiellement très aride, ils font le constat de la crise, des remises en cause et de l'inadaptation relative de l'Etat-providence français. Surtout, ils suggèrent et instruisent la voie possible de l'« investissement social » pour l'orientation des réformes nécessaires.

Le document, qui devrait faire date, est issu des réflexions et positions des deux auteurs, mais également des travaux menés dans le cadre du CERC dont Jacques Delors est le Président et Michel Dollé le rapporteur général¹.

Le constat d'entrée est simple et clairement énoncé : « L'Etat-providence ne parvient plus à atteindre les objectifs qui lui avaient été fixés ». Les politiques sociales françaises ont en effet atteint nombre d'objectifs initialement assignés (couverture de la population, réduction de la pauvreté, fécondité relativement élevée), mais elles rencontrent des difficultés substantielles liées aux mutations sociales (persistance du chômage, vieillissement démographique, possibles tensions générationnelles, nouveaux risques). En outre, certaines insuffisances sont, aux yeux des deux experts socio-démocrates, criantes. Les effets redistributifs de tout le mécano de transferts socio-fiscaux sont, somme toute, limités. La transmission intergénérationnelle des inégalités reste très élevée, ce qui grève le beau projet contenu dans le mot galvaudé mais entraînant d'égalité des chances.

Sur un plan financier, les politiques sociales sont confrontées conjoncturellement à la crise économique de la fin des années 2000 mais aussi et surtout, structurellement, au poids et à la vitesse de progression des dépenses. Alors que les marges sont réduites en raison du niveau de la dette sociale, le vieillissement de la population et le progrès technologique médical vont accroître fortement le coût global de la couverture des risques vieillesse, maladie et dépendance. Sur un plan plus large, des besoins mal couverts (petite enfance, handicap) et des demandes nouvelles (conciliation vie familiale/vie professionnelle, sécurisation des parcours professionnelles, demande de qualification et de requalification) font par ailleurs l'objet de nouvelles attentions et promesses.

Plus au fond, la question est de savoir comment délimiter le périmètre de l'Etat-providence dans des sociétés post-industrielles vieillissantes. Jacques Delors et Michel Dollé s'inquiètent ainsi du contenu et des contours de ce qu'ils appellent, plusieurs fois dans le texte, l'« espace de solidarité ». Alors que l'avènement de l'économie post-industrielle a remis en cause les compromis qui ont porté la croissance des Etats-providence européens, les grandes évolutions récentes (entrée des femmes sur le marché du travail, vieillissement de la population, transformations des inégalités) appellent de nouvelles interventions sociales. Est-il

1. www.cerc.gouv.fr. Parmi les rapports du CERC, disponibles gracieusement en ligne, qui sont repris pour alimenter l'argumentation de Jacques Delors et Michel Dollé, relevons *Education et redistribution* (2003), *Les enfants pauvres en France* (2004), *La France en transition 1993-2005* (2006), *Les services à la personne* (2008), *Un devoir national. L'insertion des jeunes sans diplôme* (2008). Signalons également le dossier consacré à *La cohésion sociale*, à partir d'un séminaire tenu courant 2007.

aujourd'hui possible de trouver les nouveaux compromis, les instruments et les visées qui permettraient de redéfinir les missions de l'Etat providence au XXIe siècle ? C'est ce à quoi veulent répondre nos deux auteurs, en s'appuyant sur les données et analyses relatives au contexte français, mais aussi sur les constructions et recommandations des philosophes contemporains de la justice².

L'idée européenne d'investissement social

On peut relever une récente - et à certains égards étonnante - effervescence européenne autour de l'idée d'« investissement social ». La perspective est celle d'un virage des politiques sociales dans un sens favorable aux familles, aux femmes actives, aux jeunes et aux enfants. Cette idée a quitté la littérature académique pour entrer sur le terrain, européen, des propositions d'orientation pour les réformes. Le livre de Jacques Delors et de Michel Dollé incarne cette dynamique.

Confrontées aux « nouvelles réalités sociales », autour desquelles la Commission Européenne a lancé en 2007 une consultation de grande ampleur³, les sociétés européennes sont appelées à réagir et à adapter leurs priorités de politique sociale. Une des principales voies de réforme est celle dite de l'investissement social, c'est-à-dire, en un mot, de la concentration des moyens sur la jeunesse et l'enfance. L'idée, évoquée dans les couloirs de la Commission ou de l'OCDE⁴, est forte. Elle part d'un double constat. Le premier n'a rien de neuf : il vaut mieux prévenir que guérir. Le deuxième est plus raffiné : les systèmes de protection sociale européens, avec leurs différences, se sont constitués non pas pour prévenir les problèmes sociaux, mais plutôt pour compenser les charges liées à leurs conséquences. C'est donc à une réforme en profondeur qu'encouragent les partisans de ce mouvement vers un Etat-providence centré sur le capital humain, la jeunesse et l'enfance. Emmenés par des penseurs européens de réputation internationale, au premier rang desquels le Britannique Anthony Giddens⁵ et le Danois Gøsta Esping-Andersen⁶, les analystes et praticiens qui la soutiennent

2. Ferrus de John Rawls et d'Amartya Sen, nos auteurs fondent leur exposé sur ces contributions majeures de la philosophie politique et morale. Dans une formule élégante, ils résument leur position. Leurs travaux sont « guidés par la recherche de l'égalité des capacités et non par la passion excessive de l'égalité des résultats ». Relevons qu'il y a des convergences et des divergences entre ces deux pensées. Pour Rawls, une société juste est d'abord une société qui assure à la fois l'égalité des libertés des uns et des autres. Elle répartit les « biens premiers » (droit de vote, liberté de pensée, avantages socio-économiques, etc.) de manière équitable entre ses membres. Les inégalités y sont acceptées comme « justes » si elles peuvent potentiellement profiter aux plus désavantagés. Sen cherche à fonder la justice comme égalité, non pas des biens, mais des capacités fondamentales de tout un chacun à pouvoir bénéficier de ces biens. Pour la formulation la plus récente de la critique faite à Rawls par Sen, voir son *The Idea of Justice*, Cambridge, Harvard University Press, 2009.

3. Voir ce « document consultatif » sur « la réalité sociale de l'Europe », mis en ligne en mars 2007 : http://ec.europa.eu/citizens_agenda/social_reality_stocktaking/docs/background_document_fr.pdf. Voir également pour ceux que le sujet intéresse – et il est vraiment souhaitable qu'ils soient nombreux – le rapport Eurobaromètre (n° 273, « Réalité sociale européenne », février 2007) réalisé à l'occasion de cette consultation.

4. Voir par exemple les travaux de l'OCDE sur « Risques de l'existence, cycle de vie et politique sociale », http://www.oecd.org/document/36/0,3343,fr_2649_33933_38617188_1_1_1_1,00.html. Voir également le rapport *Starting Strong II. Early Childhood Education and Care*, Paris, OCDE, 2006, qui fait le panorama des politiques de prise en charge de la petite enfance et invite les pays à investir massivement (pour augmenter les taux d'activité féminin, lutter contre la pauvreté infantile, assurer la qualité des services). L'OCDE appelle à l'extension des structures en vue d'un accès généralisé.

5. Du « prophète » ou du « gourou » de la « troisième voie » britannique, voir, entre autres, Anthony Giddens, Patrick Diamond, Roger Liddle (dir.), *Global Europe, Social Europe*, Londres, Polity Press, 2006. Sur la « troisième voie », voir Anthony Giddens et Tony Blair (avec, pour la traduction française, une préface de Jacques Delors), *La troisième voie. Le renouveau de la social-démocratie*, Paris, Seuil, 2002. Voir, enfin, Anthony Giddens, Patrick Diamond (dir.), *The New Egalitarianism*, Cambridge, Polity Press, 2005. On peut considérer que cette initiative éditoriale des promoteurs d'un « nouvel égalitarisme » se rapproche de celle de Pierre Rosanvallon, Martin Hirsch, et al. qui dans *La nouvelle critique sociale* (Le Seuil, coll. « La République

avancent une série d'arguments et de priorités que l'on retrouve à longueur d'ouvrages, de tribunes et maintenant de prises de position officielles.

Quel intérêt et quelle originalité trouve-t-on dans la conception de l'investissement social ? D'abord, raisonner et suggérer en termes d'investissement c'est contrer cette critique de l'Etat-providence selon laquelle les dépenses sociales seraient d'abord, et donc essentiellement, une charge et un coût. Surtout, rapprocher les politiques sociales de cette manière, c'est s'autoriser plusieurs types de gains. Tout d'abord, pour les enfants défavorisés, mettre l'accent sur une intervention le plus tôt possible, par exemple, avec une politique extrêmement dense d'accueil de la petite enfance, c'est viser la réalisation de l'objectif d'égalité des chances. Ensuite, passer par ce développement de modes d'accueil de qualité pour tous, c'est permettre aux familles de réaliser à la fois leurs souhaits d'investissement professionnel et leurs désirs d'enfant(s). L'Etat d'investissement social, en ce premier sens, se veut favorable à la démographie. Troisième observation et proposition : l'investissement dans la petite enfance et dans la jeunesse est favorable à l'égalité entre les hommes et les femmes car il permet l'émancipation et l'autonomie des femmes. Ces dernières – quatrième effet positif attendu d'un tournant souhaité vers l'investissement social – trouveraient plus d'offres d'emploi dans une économie favorisant les services à la personne (aux petits enfants en particulier).

En France, c'est Bruno Palier qui, parmi les premiers, a introduit les auteurs et les principes de l'investissement social⁷. Il a notamment préfacé la publication de conférences de Gøsta Esping Andersen. Celui-ci propose une véritable révolution. Se placer du côté de l'investissement social, c'est substituer à une conception traditionnelle et statique des politiques sociales, visant à réparer les situations les plus difficiles ou bien à remplacer les revenus perdus, une perspective dynamique prenant en compte les trajectoires des individus, leurs aléas dans l'économie de la connaissance, et l'émergence de nouvelles inégalités entre les genres, les générations et les groupes sociaux propres aux sociétés post-industrielles.

Cette approche souligne que les politiques sociales ne peuvent plus se contenter d'être des dispositifs d'indemnisation, mais qu'elles doivent porter une stratégie collective d'investissement social. Bref, il s'agit de passer d'un Etat providence essentiellement « infirmier », à un Etat providence « investisseur ».

Un contenu français pour l'investissement social

De ces conceptions théoriques, élaborées pour le renouveau de la social-démocratie, ressortent, chez Jacques Delors et Michel Dollé, des enseignements et des propositions pragmatiques.

Ils apportent leur définition et leur caractérisation de ce qu'est un Etat d'investissement social. Celui-ci ne vient pas remplacer l'Etat-providence classique, mais le compléter, tout en le transformant. Aux trois fonctions traditionnelles des pouvoirs publics face aux risques sociaux, que sont la prévention, la compensation et la restauration, l'Etat-providence classique

des idées », 2006) ont réuni les contributions des experts les plus représentatifs d'une gauche qui souhaite se renouveler et se rénover.

6. Voir par exemple l'ouvrage qu'il a dirigé *Why we need a new welfare state* (Oxford, Oxford University Press, 2002), ou, plus récemment et plus synthétiquement, sa tribune « Vers un Etat-providence centré sur l'enfance », *Le Monde*, 8 décembre 2006 .

7. Voir le petit ouvrage que Bruno Palier a fait paraître, à cette occasion, avec Bruno Gøsta Esping-Andersen, *Trois leçons sur l'Etat-providence*, Paris, Le Seuil, coll. « La République des idées », 2008.

se concentre pour l'essentiel sur la deuxième. L'Etat social « actif » (qui fait tout pour placer les individus en emploi) insiste sur la dernière. L'Etat d'investissement social couvre les trois dimensions, en insistant sur la première⁸. Paramétrage différent des champs de la protection sociale, la logique appelle tout de même des modifications en profondeur. Jacques Delors et Michel Dollé plaident en particulier vivement en faveur du développement des services et équipements collectifs, plutôt que des prestations monétaires de réparation, de compensation ou de solvabilisation.

Concrètement, l'acclimatation de l'idée d'investissement social passerait par le maintien de l'Etat providence classique, au moins dans ses dimensions assurancielles traditionnelles pour la santé, la retraite et les accidents du travail (ces trois risques n'étant que marginalement traités dans le livre). Des transformations substantielles seraient néanmoins attendues pour ce qui relève de l'emploi, des retraites et des politiques familiales (trois domaines d'ailleurs très liés). L'ambition générale est donc, pour nos deux auteurs, d'étendre l'Etat-providence en le transformant, avec une visée : que le destin de chacun soit mieux sécurisé par l'emploi de qualité.

Fin connaisseurs des principes, des rouages et des performances du système, les deux experts confèrent d'emblée une dimension éminemment politique à cette « synthèse politique portant sur la transformation de l'Etat social ». La filiation est explicitement celle de la social-démocratie et des théories modernes de la justice sociale. L'aspect partisan se réduit à quelques piques sur les deux premières années de la Présidence de Nicolas Sarkozy (la croissance « ne se cherche pas avec les dents »). Le volet le plus conséquent et le plus déterminant est critique et programmatique. Il passe par un tour d'horizon des réformes récentes et des suggestions qui peuvent être faites.

En matière d'emploi – clé de voûte du système -, Jacques Delors et Michel Dollé soulignent les graves insuffisances de la politique, tant pour ce qui relève de la couverture proposée que de son organisation. Les mécanismes de l'assurance chômage, nés des compromis des années de croissance et de plein emploi, ne sont pas ajustés à la précarité et à la discontinuité des carrières. Le risque chômage s'est d'ailleurs bien transformé, car sa plus grande intensité n'est probablement pas dans la perte de l'emploi, mais dans l'impossibilité d'en trouver un premier. D'où la nécessité de bien mieux faire pour la jeunesse.

Le schéma de présentation de la « gouvernance » de ce pan de l'Etat-providence, dans sa configuration précédant les réformes récentes, est parlant. Il est, comme pour d'ailleurs d'autres secteurs de la protection sociale, totalement incompréhensible, pour la doctrine (ce qui n'est pas grave), pour les opérateurs (ce qui devient embêtant) et pour les usagers (ce qui est un problème sérieux). La fusion, difficile⁹, des institutions et des règles assurant le placement et l'indemnisation du chômage a, au moins à ce titre, de premières vertus. Jacques Delors et Michel Dollé reconnaissent également la légitimité de définir les contours d'un « emploi convenable ».

Au sujet du RSA, ils ont des conclusions posées. Relevant que le dispositif, présenté comme toute nouveauté comme une « rupture », est en réalité bien plus dans le prolongement que

8. Pour d'autres caractérisations de la protection sociale, imaginées par des tenants du « nouvel égalitarisme », en termes de protection, prévention, promotion et propulsion (quatre « p »), voir John Hills, Julian Le Grand, David Piachaud (dir.), *Understanding Social Exclusion*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

9. Jean-Louis Borloo, lorsqu'il était à la manœuvre, avait déclaré qu'il ne comprenait pas que l'on puisse envoyer des hommes sur la Lune et ne pas fusionner l'ANPE et l'UNEDIC.

dans la transformation radicale¹⁰, ils y voient la possibilité de vraiment faire progresser la solidarité active. Ils attendent de voir en souhaitant tout de même que soit abaissée de 25 à 18 ans la condition d'âge pour l'éligibilité. Les auteurs rapportent principalement cette forte réserve : pour retourner vers l'emploi encore faut-il qu'il y ait de l'emploi. C'est d'ailleurs un point qu'ils martèlent « il ne peut y avoir de sécurité de l'emploi individuel sans dynamisme suffisant de l'emploi global ».

Sur le plan de la formation et de l'éducation – inscrits ainsi de la sorte pleinement dans le périmètre de l'Etat-providence – l'état des lieux est plus critique. Les inégalités ne sont pas corrigées par le système qui aurait tendance même à les renforcer. En matière de formation continue, un quasi-scandale de dispersion de ressources publiques, Jacques Delors et Michel Dollé invitent à réformer dans le sens de la création d'une véritable logique de service public. Surtout, notent-ils, « il faut un pilote dans l'avion ». La recommandation, soit-dit en passant, est assez valable pour d'autres pans de la protection sociale.

En matière d'enseignement supérieur, Jacques Delors et Michel Dollé sont favorables à l'augmentation des droits de scolarité et à l'innovation pour le financement. La mise en œuvre des prêts à remboursement contingent leur semble être une voie à suivre. Il s'agit de prêts bonifiés, mis en place notamment en Australie, en Nouvelle Zélande et au Royaume-Uni, qui ne sont remboursés par les étudiants emprunteurs qu'à partir du moment où leurs revenus dépassent un certain seuil¹¹.

Puisque le principe de l'investissement social est de placer en priorité les dépenses favorables à la constitution et l'entretien du capital humain, ce sont les politiques familiales qui se trouvent en bonne place sur l'agenda des réformes suggérées. La politique familiale devrait être plus active, afin d'aider les jeunes, les femmes, les personnes à la tête de foyers monoparentaux pour s'insérer sur le marché du travail. Jacques Delors et Michel Dollé notent surtout une polarisation trop forte de la politique familiale sur la petite enfance. Les moyens dévolus à cette indiscutable priorité que doit être l'appui aux familles pour mieux concilier vie sociale et activité professionnelle ne devraient pas être autant concentrés sur les moins de trois ans et les moins de six ans. Les problèmes, en effet, ne s'arrêtent pas à l'école maternelle. Relayant les critiques ajustées de la Cour des comptes sur des dépenses qui ont fortement augmenté alors que cela n'a pas été le cas des taux de couverture ; relayant également les résultats solides d'études internationales qui montrent combien les accueils collectifs peuvent être plus bénéfiques aux enfants (singulièrement les plus défavorisés), les deux auteurs avancent une idée force. Pour « investir dans l'enfance » (titre d'un chapitre), il faut un « service public de l'enfance ». Ce SPE (baptisons-le ainsi) se justifie exactement dans la logique de l'investissement social. C'est d'abord un investissement rentable ! Encore une fois de multiples études montrent qu'investir dans l'enfance, dans la petite enfance au premier chef, permet de limiter des coûts postérieurs. C'est aussi mettre en œuvre un principe, à la Rawls, de « juste égalité des chances ». En se plaçant du point de vue de l'enfant, et non de celui de ses parents (ce qui est implicitement la règle aujourd'hui, notamment quand il s'agit d'attribuer des places en crèche...), on peut attendre de l'Etat-providence qu'il propose à tout enfant un cadre de socialisation épanouissant et de qualité. Or le système favorise aujourd'hui démesurément les plus favorisés (notamment pour la garde à domicile) et ne se donne pas les

10. A ce sujet, on se permet de renvoyer à Julien Damon, « Du RMI au RSA, en passant par le RMA », *Revue de droit sanitaire et social*, vol. 46, n° 2, 2009, pp. 213-222.

11. Pour une présentation de ces mécanismes, voir la note de veille du Centre d'analyse stratégique « Le prêt à remboursement contingent au revenu : une nouvelle piste pour l'autonomie financière des étudiants ? », n° 143, juin 2009.

moyens de compléter véritablement ce qui est progressivement, mais insuffisamment, mis en œuvre. Il en va pourtant largement de l'amélioration de la situation des enfants pauvres (toujours envisagés par Jacques Delors et Michel Dollé comme une priorité non accordée en France). Au total, les deux militants de la réforme considèrent qu'il est possible d'avancer, avec un objectif très ambitieux. « Assurer, sur l'ensemble de l'année, une offre de services collectifs d'accueil, pour tout enfant jusqu'à l'âge d'au moins 10 ans n'est pas un objectif inatteignable à l'horizon d'une quinzaine d'années »¹².

Le principe d'un service public ne passe pas forcément, organiquement, par des agences et des agents publics. Il s'agit, dans une vision fonctionnelle (à l'européenne pourrait-on dire), de mobiliser, d'investir et d'organiser à partir d'objectifs et sous contrôle de la puissance publique¹³. L'idée, surtout, est de diminuer le recours aux prestations de solvabilisation des métiers de service, pour soutenir le développement des services et des équipements collectifs. Ceux-ci sont, dans la perspective empruntée et approfondie par Jacques Delors et Michel Dollé, bien plus justes. Nos auteurs critiquent d'ailleurs les politiques d'aide au développement des services à la personne.

En cette matière de politique familiale, et plus généralement d'organisation de la protection sociale, les deux auteurs écartent principalement, et assez vivement, deux innovations potentielles. Ils s'opposent tout d'abord au développement des vouchers (les bons d'achat) qui pourraient créer de quasi-marché et de l'efficacité. Jacques Delors et Michel Dollé, dans leur logique et leur cohérence de service public, soutiennent que le marché ne saurait véritablement répondre à tout et que la concurrence n'améliore pas nécessairement la qualité, notamment pour les plus mal lotis¹⁴. Les deux auteurs voient aussi d'un mauvais œil la « fausse bonne idée des dotations ». La mise en place de dotations en capital pour les jeunes majeurs ne leur semble pas aller dans le sens de l'égalité des chances. Relevons juste que ces nouveaux instruments de redistribution, intra et intergénérationnelles, pourraient cependant parfaitement correspondre à une des définitions de l'investissement sociale proposée par Jacques Delors et Michel Dollé. En effet, si comme ils l'écrivent « L'Etat d'investissement social viserait, plutôt, à rétablir l'égalité des capacités en donnant la possibilité pour chacun de disposer des bases de son autonomie », alors ces outils se légitiment pleinement. La discussion reste ouverte¹⁵...

Au total l'ouvrage souligne bien d'incontestables difficultés, fragilités et insuffisances de l'Etat-providence français. Il revient à raison sur la duplicité de systèmes légitimés sous le nom d'un « libre-choix » qui n'est jamais effectif, ou encore sur l'hypocrisie de la situation faite aux sans-papiers. Ceux-ci travaillent et il serait bon de faire véritablement vivre les

12. Il faut ici noter que le texte critique les travaux proposant la mise en place d'un service public de la petite enfance (SPPE), donc pour les moins de trois ans, avant l'école maternelle. Ils le critiquent en particulier pour son insuffisante ambition. Signalons juste combien le sujet même a été polémique, dans sa visée comme dans sa traduction institutionnelle. Un premier problème est certainement ici aussi la nécessité d'avoir « un pilote dans l'avion »...

13. Delors et Dollé voient dans le service public un « cadre », ce qui est incontestable, ainsi qu'une « déontologie », ce qui est une notation favorable, certes, mais discutable.

14. Pour une analyse totalement opposée, voir d'un tenant du nouvel égalitarisme, Julian Le Grand, *The Other Invisible Hand. Delivering Public Services through Choice and Competition*, Princeton, Princeton University Press, 2007.

15. Pour des présentations et discussions d'innovations de politiques sociales, avec, entre autres, des vouchers et des dotations en capital, des travaux ont été réalisés à Futuribles dans le cadre de l'étude « Les politiques sociales au défi de l'innovation », www.futuribles.com/psiaccueil.htm

principes de solidarité, au moins pour ces travailleurs et leurs enfants, contenus dans le bloc de constitutionnalité.

Surtout, ces développements donnent véritablement une direction – que l'on peut discuter – pour l'avenir de la protection sociale française. En cherchant à l'adapter aux transformations de l'emploi et des inégalités, ils proposent une nouvelle voie (que l'on ne saurait plus dire « troisième ») qui a toute sa cohérence.

Une question est de savoir si la logique d'investissement social, complétant et réorientant en partie l'Etat-providence, se finance par sa rentabilité propre (qui se mesure sur des générations), sur des ressources nouvelles ou bien par des redéploiements¹⁶. Delors et Dollé considèrent que dans le moyen long terme la logique est autofinancée. Les pieds sur terre, ils avancent aussi des propositions pour faire vivre leurs ambitions. Tout d'abord, une réduction drastique des niches fiscales et sociales, par nature inégalitaires. Ensuite et surtout, un virage du financement qui devrait davantage encore passer par l'impôts progressif plutôt que par les cotisations. Là aussi il y a du changement fort à attendre, et donc du tangage dans la discussion concrète des recommandations. En tout état de cause elles sont maintenant dans le débat public.

16. Dans une contribution postérieure à la publication de l'ouvrage, Delors et Dollé soutiennent clairement qu'une grande partie du financement, singulièrement pour ce qui relève de la politique familiale et de l'Education, proviendra de redéploiements. Dans ces deux domaines, écrivent-ils, « le problème n'est pas tant, quoi qu'on en dise, l'absence de moyens que leur affectation ». C'est tout à fait exact. Jacques Delors, Michel Dollé, « Quel investissement dans le social ? », *Droit Social*, n° 7/8, juillet-août 2009, p. 757-762.